

令和3年度提言

2021年10月



一般社団法人 指定管理者協会

指定管理者制度に関する「モニタリング」の現状と考察

目 次

1	はじめに	1
	(1) 一般社団法人指定管理者協会について	1
	(2) 本提言の目的	2
2	「モニタリング」の現状	3
	(1) モニタリングの実施状況	3
	(2) モニタリングの定義	4
	(3) モニタリングへの疑問と期待	8
3	モニタリングの課題	11
	(1) 評価とモニタリング	11
	(2) モニタリングの機能	13
	ア 必要性	13
	イ 目的	14
	ウ 主体	16
	エ 対象	16
	オ 時期	17
	カ 手法	18
4	先進自治体によるモニタリングの見直し	20
	(1) 相模原市のモニタリングの見直し	20
	(2) 東京都北区の全庁組織による取り組み	22
5	指定管理者から見たモニタリング	23
6	提言のまとめ	27
参考資料		
	本文中で参照した各自治体のガイドライン等	28
	今回の提言作成のために開催した分科会	32
	一般社団法人指定管理者協会会員一覧	33

1 はじめに

(1) 一般社団法人指定管理者協会について

一般社団法人指定管理者協会（以下「当協会」という。）は、指定管理者として施設運営に携わっている団体が集まり、「指定管理者制度と公の施設の管理運営」に関する知識、技術、ノウハウ向上のための情報共有を図り、公共サービスの発展に寄与することを目的として活動する団体です。前身の任意団体「指定管理者協議会」の発足から今年で13年目となり、当協会の活動に興味を持っていただける会員以外の指定管理者や自治体の方々も年々増加傾向にあり、指定管理者制度に携わる関係者の中で、当協会に対し一定の評価をいただけているものと認識しております。

さて、当協会では毎年秋、より良い制度運営のあり方を模索するための「提言」を発信してきました。過去12回のこれまでの「提言」も、協会活動の中で日々論議されてきた内容をまとめ上げたものですが、今年度は、「モニタリング」をテーマにしてモニタリングの現状と問題点について考えてみました。

制度運用から18年が経過する中でモニタリングのあり方、意味しているところも変わってきていると認識しております。また、モニタリングの大幅な見直しを実施する自治体も見受けられました。モニタリングの機能への新たな役割や期待等を整理・考察し、指定管理者制度におけるモニタリングのあるべき姿についての「提言」といたしました。

制度運用での大きな変化を確認し、なぜそうなのか、どこに最大の課題があるのかを議論しました。最終的には、自治体にさらに正しい理解を深めていただくとともに、指定管理者と具体的に共有していただきたいポイントを提言いたします。

是非、本提言を一読いただき、より良い制度運用に活かしていただきたいと思います。

最後になりますが、当協会会員は指定管理者として施設を管理運営している民間企業が大半を占めていますが、当協会の趣旨に賛同いただけるのであれば、民間企業に限らず、広く指定管理に関わる団体にもご参画いただきたいと思います。このため、当協会では会員以外の方々にも参加いただける「セミナー、講習会」「公共施設マネジャー（PFM）能力認定制度」や、「共通CSモニタリングツール」等、広くご参考いただけるサービスを提供しています。この機会に、当協会へのさらなるご理解とご協力をお願いするとともに、是非、積極的な参画をご検討いただけますようお願い申し上げます。

(2) 本提言の目的

指定管理者が受けるもので評価や監査のほかにはモニタリングがあります。評価は施設の管理運営が自治体の期待に沿っているか、利用者の要望に応えられているか等で毎年判定されます。監査はおおむね何年かごとに対象施設に選ばれると監査委員により実施されています。

それとは別に「モニタリング」を導入している自治体があります。モニタリングを経験してみると自治体や施設を担当している課（以下「所管課」という。）ごとに実施方法に大きな違いを感じています。評価制度も自治体ごとで工夫がされていて評価シートや指定管理者の自己評価や第三者評価等バラエティに富んでいます。

モニタリングを経験して、評価とどこが違うのか、監査ではないのか、との疑問がわいています。また、そのモニタリングが評価に直接影響することもあります。さらに、モニタリングに労働環境モニタリングを導入する自治体も増え、監査との違いがわかりにくくなっているのが実情です。

公の施設を取り巻く時代の変化や市民ニーズの変化等社会の要請は刻一刻と変化しています。指定管理者に求められる「成果」は、市民サービスの向上、経費削減等のほか、公の施設の役割の変化に対応したサービスや事業の質の向上など、より高度な管理運営が求められています。

指定管理者制度が導入されてから本年度で18年が経過しました。最近の公募状況をみると自治体によっては当初の多数団体の応募と異なり、1・2団体の応募が多くなっています。その選定評価については慎重にならざるを得ません。まして1団体のみのお応募により継続指定となると、それまでの指定管理期間の「成果」の評価が大変重要となってきます。さらに、評価基準として制度導入時から採用されていた、施設利用者や施設使用料、事業実施回数等が新型コロナウイルス感染症拡大防止のための外出自粛要請や臨時休館措置等（以下「コロナ禍」と表記）によって比較できない事態が起こっています。

そのようななか、モニタリングの大幅な見直しを実施する自治体が見受けられます。背景には、モニタリングの機能への新たな役割や期待があるのではないかと考えました。

そこで今年度は、「モニタリング」をテーマにし、現状と問題点について各自治体のガイドライン等から考え、モニタリングの実施の目的、意義、定義、できれば自治体ごとの違いの理由についても考えてみました。

ほぼすべての自治体で程度の差はあるものの「評価」はシステムとして導入されていました。その「評価」をより客観的にするためモニタリングの機能に着目して見直し等の試みが幾つかの自治体で始められています。好事例として紹介するとともに指定管理者が考えるモニタリングについて述べていきます。官民協働の事業として指定管理者制度の導入のメリットを最大限に生かすために、また、モニタリングの目的を明確にすることで指定管理者による管理運営の透明性や自治体の公的責任を果たすことに大きく貢献すると考えております。

2 「モニタリング」の現状

(1) モニタリングの実施状況

47 都道府県・20 指定都市・23 東京都特別区のうち、ガイドライン等にモニタリングの記述が確認できたのが 63 自治体 (70.0%) ありました。内訳は、47 都道府県では 32 道府県 (68.1%)、20 指定都市では 15 市 (75.0%)・23 東京都特別区では 16 区 (69.6%) でした。

ガイドラインのほかにさらにモニタリングの指針等を作成していた自治体は 13 自治体 (14.4%) ありました。内訳は、47 都道府県では 7 県 (14.9%)、20 指定都市では 2 市 (10.0%)、23 東京都特別区では 4 区 (17.4%) でした。

表一 1 モニタリング指針等を作成していた自治体

自治体名	モニタリング等の名称	備考
宮城県※4	指定管理者制度導入施設の モニタリング・評価に関する指針	平成 27 年 5 月改正
群馬県※7	指定管理者制度導入施設の管理運営状況等に係る モニタリングガイドライン	平成 30 年 4 月改訂
山梨県※13	指定管理施設の運営状況評価 (モニタリング) について	令和元年度
長野県※14	指定管理者制度導入施設における モニタリング要領	令和 2 年 5 月改正
愛知県※16	指定管理者制度導入施設における モニタリング手順書	2021 年 4 月
宮崎県※31	指定管理者による管理運営に係る モニタリング実施要領	平成 18 年 12 月
沖縄県※32	指定管理者制度導入施設に係る モニタリングマニュアル	平成 31 年 3 月改正
相模原市※39	指定管理者制度導入施設における モニタリング手順書	平成 21 年 3 月策定
福岡市※46	指定管理者制度導入施設における モニタリングマニュアル Ver. 1.1	平成 27 年 3 月
千代田区※48	指定管理者施設に関する モニタリング について	2020 年 11 月
大田区※55	指定管理者 モニタリング結果	令和元年度
北区※60	指定管理者 モニタリング実施基準	令和 3 年 5 月
板橋区※61	指定管理者制度導入施設の モニタリング・評価に関する基本方針	平成 31 年 4 月改訂

令和 3 年 9 月現在 各自治体ホームページより

注1 山梨県※13 は施設別「モニタリング実施要領」、滋賀県※18 は、「指定管理者モニタリングマニュアル」、大阪市※42 は「指定管理者制度の運用に係るモニタリング・評価マニュアル」、練馬区※62 は「指定管理者制度適用施設モニタリング実施要領」を作成していますが、ホームページでの確認はできませんでした。

注2 杉並区※58 は、「モニタリングのガイドライン」を作成していましたが、指定管理者制度を含む委託業務全般のガイドラインでした。

(2) モニタリングの定義

モニタリングを記述記載している 63 の自治体のなかで、モニタリングについて定義があった自治体は 21 自治体 (23. 3%) ありました。そのうちモニタリングについて文章で定義している 9 自治体は、以下のとおりでした。自治体ごとに見ていきたいと思います。

大分県※30 の定義

「指定管理者制度運用ガイドライン」 (令和 3 年 2 月改定版)

第 3 章 モニタリング

モニタリングとは「指定管理者による施設の管理運営及びサービスの提供に関し、県と指定管理者との間で締結した協定書や仕様書に基づき適正かつ確実に履行されているかどうかについて**監視・チェック**を行うもの」

令和 3 年 9 月現在 大分県ホームページより

宮崎県※31 の定義

「指定管理者による管理運営に係るモニタリング実施要領」 (平成 18 年 12 月)

2 モニタリングの定義

モニタリングとは、指定管理者が管理規則、協定書(仕様書)等を遵守し、管理運営を適正かつ確実にやっているかを**確認**するもので、県の責任において指定管理者の管理運営状況を「**監視(測定・評価)**」する行為をいう。

令和 3 年 9 月現在 宮崎県ホームページより

沖縄県※32 の定義

「公の施設の指定管理者制度に関する運用方針」 (平成 29 年 3 月)

第 6 指定管理者制度導入後の対応 (モニタリングの実施)

モニタリングとは、指定管理者制度を導入した施設の管理運営に関して、地方自治法、条例及び協定書等に従い適正かつ確実なサービスが提供されているかを**確認**する手段である。また、指定管理者が安定的、継続的にサービスを提供することが可能であるかを**監視**するとともに、指定管理者の行う管理運営業務を**評価**し、必要に応じて改善に向けた指導、助言を行い、管理の継続が適当でないと認めるときは指定の取り消し等を行う**一連の仕組み**をいう。

令和 3 年 9 月現在 沖縄県ホームページより

横浜市※37 の定義

「指定管理者制度運用ガイドライン」【第 14 版】 (令和 2 年 10 月)

第 6 章 運用手続《3》モニタリング及び評価

モニタリングとは、「施設の管理運営の水準について、日常的、継続的に**確認**を実施すること」

参考

評価とは、「施設の管理運営の水準等について日常のモニタリングプロセスとは別に、一定の方法・様式を定めて、定期的に、協定に対する達成状況等を**測定**すること」

令和 3 年 9 月現在 横浜市ホームページより

福岡市※46 の定義

「指定管理者制度導入施設におけるモニタリングマニュアル」 Ver. 1.1（平成 27 年 3 月）
第 1 モニタリング概要 1 定義
モニタリングとは、指定管理者による公の施設の管理運営に関し、法令、条例、協定書、仕様書等で定めている施設の運営や維持管理に関する業務を指定管理者が適切に実施しているかどうか、指定管理者によって提供されるサービスの水準が市の要求水準を満たしているかどうか等について、指定管理業務の実施状況を、①**点検**(各種報告書、実地調査、利用者アンケート等の確認)し、②**評価**(指定管理者自己評価、市による評価、評価委員会による評価)を行うことである。

令和 3 年 9 月現在 福岡市ホームページより

熊本市※47 の定義

「指定管理者制度運用マニュアル」（令和 3 年 4 月改訂）
第 6 章 モニタリングの実施及び評価 第 1 モニタリングとは
施設の管理運営に関し、協定に従い適正かつ確実なサービスが提供されているか、サービスの安定的・継続的な提供が可能な状態にあるかなどの**監視**に加え、現地調査、管理運営状況の**評価**を行い、必要に応じ改善に向けた指導・助言を行い、管理の継続が適当でない等と認めるときは指定の取消し等を行う**一連の仕組み**（以下「モニタリング」という。）

令和 3 年 9 月現在 熊本市ホームページより

港区※49 の定義

「指定管理者制度運用指針」（平成 31 年 1 月改正）
4 適切かつ確実なサービスの確保 (1) モニタリングの考え方
モニタリングとは、指定管理者による公の施設の管理・運営に関し、協定書に従い適正かつ確実なサービスが安定的に提供されているかどうか**監視**することです。

令和 3 年 9 月現在 港区ホームページより

大田区※55 の定義

「指定管理者モニタリング結果」（令和 2 年 12 月）
1 モニタリングの実施目的
モニタリングとは、「指定管理者が提供するサービス水準の向上を図り、適切な管理を担保するため、施設の管理運営状況をチェックし指導する、年間を通じた事業**監視の仕組み**」。

令和 3 年 9 月現在 大田区ホームページより

北区※60 の定義

「指定管理者制度ガイドライン」（平成 31 年 4 月改定）に基づく「モニタリング報告」
1 モニタリングの概要 (1) 基本的な考え方
モニタリングとは、指定管理者による公の施設の管理運営に関し、協定に従い適正かつ確実なサービスが提供されているかどうか、サービスの安定的継続的提供が可能な状態にあるかどうかを**監視**することである。

令和 3 年 9 月現在 北区ホームページより

他の 12 自治体の定義は、以下のとおりでした。

表一 2 自治体のモニタリングの定義

自治体名	モニタリングの定義	備考
宮城県※4	「 点検 及び 確認 」(以下「モニタリング」という。)	平成 27 年 5 月改正
神奈川県 ※10	モニタリング (監視)	令和 3 年 3 月一部改正
大阪府※19	モニタリング (点検)	令和 3 年 6 月改正
兵庫県※20	モニタリング (業務の 確認・検証)	平成 19 年 3 月
和歌山県 ※22	点検 及び 評価 (以下「モニタリング」という。)	令和 2 年 1 月改定
島根県※23	実地調査 (モニタリング)	令和 2 年 9 月
高知県※27	点検 (以下「モニタリング」という。)	平成 27 年 12 月改正
千葉市※36	「 確認 」 (モニタリング)	令和 2 年 6 月
相模原市※ 39	「 確認 」 (モニタリング) 運用ガイドライン	令和 3 年 5 月 注 3
大阪市※42	監視・点検 (モニタリング)	令和 3 年 4 月改訂
練馬区※62	モニタリング (監督)	令和 3 年 4 月改訂版
足立区※63	モニタリング (監視・評価 等)	平成 30 年 4 月

令和 3 年 9 月現在 各自治体ホームページより

注3 相模原市※39 は、平成 21 年 3 月策定の「指定管理者制度導入施設におけるモニタリング手順書」では評価又は監視 (以下「モニタリング」という。) でした。

モニタリングの定義は、14 種類のパターンとなりました。「監視」が 4 自治体、「確認」が 3 自治体、「点検」「点検・評価」「監視・評価」「一連の仕組み」が 2 自治体で、あとは単独の定義でした。最も使用されている単語は、「監視」が 10 回、「確認」、「点検」、「評価」がそれぞれ 6 回、「一連の仕組み」が 2 回、「チェック」、「測定」、「検証」、「実地調査」、「監督」、「仕組み」、がそれぞれ 1 回でした。

パターン・傾向が把握できないので、モニタリングの記述をしている 63 の自治体全部で再度記述 (定義) を見ると、「確認」が 11、「監視」「確認・検証」が 5、「実地調査」が 4、「監視・評価」「点検」「把握」「点検・評価」が 3、「確認・立合 (入)」「把握・確認」「監視・点検」「確認・監視・評価」が 2、「点検・確認」「監視・チェック」「把握・評価」「監督」が 1 でした。

表一3 モニタリングの記述（定義）による分類

記述（定義）	自治体名	件数
確認	群馬県※7・千葉県※9・滋賀県※18・山口県※24・長崎県※28・札幌市※33・ <u>千葉市</u> ※36・ <u>横浜市</u> ※37・ <u>相模原市</u> ※39・ <u>墨田区</u> ※52・ <u>杉並区</u> ※58	11
監視	<u>神奈川県</u> ※10・ <u>新潟県</u> ※11・ <u>港区</u> ※49・ <u>大田区</u> ※55・ <u>北区</u> ※60	5
確認・検証	富山県※12・山梨県※13・ <u>兵庫県</u> ※20・ <u>愛媛県</u> ※26・ <u>さいたま市</u> ※35	5
実地調査	三重県※17・ <u>島根県</u> ※23・ <u>静岡市</u> ※41・ <u>神戸市</u> ※44	4
監視・評価	熊本県※29・ <u>熊本市</u> ※47・ <u>足立区</u> ※63	3
点検	<u>大阪府</u> ※19・ <u>高知県</u> ※27・ <u>板橋区</u> ※61	3
把握	北海道※1・ <u>徳島県</u> ※25・ <u>品川区</u> ※54	3
点検・評価	青森県※2・ <u>和歌山県</u> ※22・ <u>福岡市</u> ※46	3
確認・立合（入）	新潟市※40・ <u>堺市</u> ※43	2
把握・確認	長野県※14・ <u>愛知県</u> ※16	2
監視・点検	<u>大阪市</u> ※42・ <u>世田谷区</u> ※56（他に観察・記録）	2
確認・監視・評価	<u>宮崎県</u> ※31（他に測定）・ <u>沖縄県</u> ※32	2
点検・確認	<u>宮城県</u> ※4	1
監視・チェック	<u>大分県</u> ※30	1
把握・評価	千代田区※48	1
監督	<u>練馬区</u> ※62	1

令和3年9月現在 各自治体ホームページより

注4 モニタリングの言葉のみ（岩手県※3・福島県※5・栃木県※6・埼玉県※8・静岡県※15・奈良県※21・仙台市※34・川崎市※38・北九州市※45・新宿区※50・文京区※51・江東区※53・中野区※57・豊島区※59）

自治体が、モニタリングをどう考えているか、「記述（定義）」からは「確認」が11、「確認・検証」が5、「確認・立合（入）」「把握・確認」「確認・監視・評価」が2と「点検・確認」が1と「確認」が23と多数になりました。「確認」「把握」のグループと「点検」「測定」のグループと「監視」「監督」のグループに分かれるのではないのでしょうか。また、「評価」は「確認」や「点検」や「監視」の結果としてセットで定義されているように思えます。

(3) モニタリングへの疑問と期待

モニタリングを受けている指定管理者の疑問や問題点の感想をまとめると次のようになりました。

【客観性の担保】

- ・モニタリング・評価での客観性が担保されているのか疑問に思う。
- ・数値評価の規定がないためモニタリングをする所管課や担当者の「感覚」によって評価が決まってしまうのではないかと感じている。
- ・コロナ禍で今まで数量指標としていた施設利用者数が、コロナ禍で大幅減になり、比較ができなくなった。

【取組姿勢の差】

- ・自治体により、数値基準が厳密なところとそうではないところがある。
- ・自治体によってモニタリングに取り組む熱量が違うと感じる。
- ・モニタリングに数ヵ月準備が必要な自治体がある一方で、当日の対応で終了する自治体もある。
- ・数値化する自治体とあえて数値化しない自治体があるのではないかと感じる。
- ・モニタリング制度を作成した課と所管課との制度への理解や姿勢に乖離があると感じている。

【モニタリングの手法】

- ・前回比で同じ内容のモニタリングが行われている。
- ・仕様書のチェックのみでモニタリングが行われている。
- ・公募時の提案書に記載した内容のコミットメントに対して評価する傾向があり、本来のモニタリングの要旨である管理水準の維持というところからはかけ離れてきている気がする。
- ・提案書にコミットメント事項が含まれ、提案時に評価項目が決まってしまうので提案がしづらくなってしまった。
- ・提案書の事項が、評価基準になってしまうので、現場で良いことをやっても提案事項になると評価されないことがあった。
- ・自治体が指定管理者にモニタリングの効果的な方法を相談してくるところがある。
- ・大変細かな数字のチェックで一日では終わらないモニタリングがある。

【モニタリングの基準】

- ・モニタリングにある程度の統一した様式がほしい。
- ・モニタリングをする周期、方法が統一されていない。
- ・評価の算定も自治体が一方的に出すところもあれば、指定管理者の意見を聞くところもある。

- ・自己評価の方法が明確でないため、どの項目を高く自己評価すればモニタリングの評価に反映されるかわからなかった。
- ・同じ内容でも記述の方法で評価が変わることがあった。

【モニタリングの活用】

- ・正確な基準がなく、人の気持ちに左右されてしまう評価ならば指定管理業務の継続ができなくなってしまうのではないか。
- ・自治体によりモニタリング・評価が次の指定に繋がる場所もあり、施設ごとに定められている自治体の方針に従わなければならない苦勞している。

【「モニタリング」「評価」「監査」の区別】

- ・モニタリング＝評価となっている自治体が多いと感じる。
- ・モニタリングを受ける側としては限りなく監視→監査に近いと感じている。
- ・モニタリングが包括外部監査とイコールの自治体もある。
- ・モニタリングに労務監査があり、指定管理者の業務とは直接関係ないものも聞いてくることがある。
- ・労働環境モニタリングが増えてきていると感じる。
- ・モニタリングの一環での労務監査が厳しく、問題があることが前提の監査で、指摘によりその後の事務手続きが煩雑になったことがある。

逆に、モニタリングに対する期待についての感想もきかれました。

【評価への信頼性の向上】

- ・モニタリングで結果評価だけでなくプロセスも評価してくれる自治体がある。
- ・モニタリングでアピールの時間があり、指定管理者として特に力を入れた取り組みについて説明ができた。
- ・選考委員がモニタリングの第三者機関のメンバーで選考時の事情も理解して意見を述べてくれた。
- ・モニタリングシートにアピールポイントの記載欄があり「努力」したことが記入できる。

【指定管理者と自治体とのコミュニケーションツール】

- ・モニタリングでは第三者評価が指定管理者だけでなく自治体にも向けられていて、三者の意見交換の場となっている自治体がある。
- ・モニタリングを通して協定書や提案書では説明できない問題点や課題を相互に意見交換ができる。

【改善・課題解決】

- ・モニタリングの目的を「課題解決」としている自治体がありました。
- ・労務監査で人件費の充当・補充があったこともある。
- ・仕様書では24時間体制で職員の勤務が求められていたが、夜間の機械警備の採用が労務監査で提案され労務環境の改善に結びつけることができた。
- ・自治体のモニタリングに対する姿勢が柔軟で指定管理者の工夫できる範囲が広がった。

モニタリングと評価、そして監査の線引きが自治体により異なり、その自治体に合わせた準備等が求められています。特にモニタリングの結果が、指定管理料や次期選定等に直接反映する自治体もあります。また、モニタリングの実施が目的化して指定管理者の「自由度」を狭め、委託業務と変わらないと感じる自治体もあります。逆に、モニタリングが仕様書等で確認・点検できない利用者の変化や施設の役割の変化等、微妙な点についても意見交換ができる場として機能している自治体があることもわかりました。

3 モニタリングの課題

(1) 評価とモニタリング

モニタリングの定義が多様に存在する現状では、なかなか一様には定義づけができない状況にあります。そこで評価とモニタリングの関係をどう考えているかガイドライン等から見るとモニタリングと評価を一体と考えている自治体（相模原市※39等）が多数を占めました。また、モニタリングと評価を並列で記載している自治体が次に多くありました。明確にモニタリングと評価を分けて定義している自治体（横浜市※37 本提言 p4 掲載）もありました。逆に、モニタリングに評価の仕組みを一体的、有機的に組み込んでいく必要がある（新潟県※11）と考えている自治体もありました。

モニタリングを導入していない自治体でも評価シートや評価項目にモニタリングとされている検査項目や満足度調査等が含まれているものが多数ありました。それぞれの自治体ごとの評価システムにも多分にモニタリングの機能ではないかと思われる事項が含まれていました。

まず評価についてみると「評価」は、公の施設で指定管理者制度を導入している施設はほぼ何らかの形で評価を実施しています。

総務省の「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（令和元年 5 月）では、指定管理者への「評価」実施状況は、都道府県では 100%、指定都市でも 98.2%となっていました。

表－4 指定管理者の「評価」実施状況 (単位：施設)

区 分	都道府県	指定都市	市区町村	合 計
指定管理者制度導入施設数	6,847	8,057	61,364	76,268
評価を実施している施設数	6,847	7,912	46,765	61,524
上記導入率	100.0%	98.2%	76.2%	80.7%
内外部有識者の視点導入数	3,890	4,947	13,087	21,924
上記導入率	56.8%	61.4%	21.3%	28.7%

出典：公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果（令和元年 5 月）

また、総務省では、行政評価局を設けています。政策評価（行政評価）について事業評価方式（費用対効果）、実績評価方式（目標の達成度合）、総合評価方式（事業の見直し）に分類していました注5。どの方式かは評価の目的、評価対象の性質で選ぶとしています。また、定量的な評価手法がベストとしています。また、定量的な評価手法の適用が困難な場合や客観性の確保に結びつかない場合は、定性的な評価手法があるととしています。また、評価に要する費用や事務負担を勘案するとともに第三者評価の必要性を述べています。この中で「モニタリング」は実績の測定としていました。

注5 総務省政策評価ポータルサイト

(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/portal/index.html)

当初、当協会分科会では、定義づけを試みてみました。モニタリングは、施設の管理運営が法令、条例、協定書、仕様書、事業計画書等に基づき適正に実施されているか、適正なサービスが提供されているか等を確認する行為が、モニタリングの定義ではないか。また、評価は、指定管理者が管理運営業務を行う中で、当初設定された管理基準を基に、想定を上回る（下回る）性能を発揮出来ているか等を確認する行為が、評価と言えるのではないかと「仮説」を立ててみました。

表－５ モニタリングと評価の定義の仮説

区分	定義	基準
モニタリング	適正実施・適正サービスの提供の確認	法令、条例、協定書、仕様書、事業計画書を基準
評価	当初設定された想定を上（下）回る性能を発揮できているか確認	当初設定された管理運営の性能を基準

富山県^{※12}では、「性能発注の考え方を導入する施設では、現地調査や利用者アンケート等によってサービス水準の状況を検証して、評価に反映します。」としていました。

表－５の定義は、当協会が「平成30年度提言（2018年）」で指定管理者が実施する事業を自治体が仕様を決めて発注する「自治体企画事業（仕様発注）」と性能のみ決め指定管理者が工夫して実施する「指定事業（性能発注）」とした定義から演繹したものです。

さらに、分科会のメンバーからは、「監査」が客観的な第三者が当該施設に問題点がないかを確認することなので、モニタリングを「監視」として、目的は事前に問題が起こらないようにすることとしては、との提言もなされました。

モニタリングが評価に包摂されているか、評価とは異なる独自の仕組み、プロセスなのか。またはモニタリングを独立した概念としてその機能や目的を評価と分ける考えもあります。そのほか、モニタリングは評価を補完するシステムとするという考えもあります。各自治体が、それぞれ工夫をしてオリジナルなシステムを構築しています。

公の施設の管理運営では、施設利用者数、使用料金収入は定量で実績を見て評価基準に使われるのが主流でした。事業については、本数をカウントするものが多く見られます。施設の稼働率、講座等の実施数、イベントの実施数等も定量で評価出来ます。また、主にサービスの質を見る利用者の満足度調査では、調査方法にもよりますがどちらかというとなり定性的手法に近いのではないかと思います。国が言う「事業評価方式」と「実績評価方式」の評価では、指定管理者の法令遵守や施設の修繕・安全の点検等が評価の対象から外れてくる可能性があります。

評価とは「査定」であり、その査定の根拠を示す「手段」としてモニタリングの実施が考えられます。工夫されたモニタリングの実施には、評価の客観性や合理性を増すものとして機能させることができると思います。今後、国や自治体等でのモニタリングをより有効にするための「政策研究」が待たれているかもしれません。

(2) モニタリングの機能

モニタリングを機能の面から考えると以下の問題と課題が浮かびます。なぜモニタリングが必要なのか。モニタリングの目的は何か。モニタリングをする主体は誰か。モニタリングをする対象(何をモニタリングするのか)は何か。モニタリングの範囲はどこまでか。等であります。

ア 必要性

必要性については、評価は「査定」、監査は法に基づき「出納の不正防止」と明確です。モニタリングの必要性については以下の記述がありました。

愛知県※16 「指定管理者制度導入施設におけるモニタリング手順書」(2021年4月)

- 指定管理者制度を導入した後も、あくまで施設の設置責任者は県であり、指定管理者の業務の実施状況について把握、確認を行うことが必要となります。

令和3年9月現在 愛知県ホームページより
施設の設置責任者としてモニタリングを必要としていました。

宮城県※4 「指定管理者制度導入施設のモニタリング・評価に関する指針」(平成27年5月改正)

地方自治法第244条の2第3項に基づき、公の施設に指定管理者制度を導入するにあたっては、指定管理者によって施設が適正に管理され、かつ公正で開かれた運営が行われ、さらには利用者のサービスの向上が図られなければならない。そのため、県は指定管理者が行う管理運営業務の点検及び確認(以下「モニタリング」という。)を適切に実施し、その評価を行うとともに、評価結果を公表することにより、上記の趣旨を達成し、県民の理解と信頼の確保を図るものとする。

令和3年9月現在 宮城県ホームページより
県民の理解と信頼の確保からモニタリングを必要としていました。

沖縄県※32 「指定管理者制度導入施設に係るモニタリングマニュアル」(平成31年3月)

指定管理者は日々の業務の実施状況、施設で起こった事故や課題等を記録し、それを県に提出し、施設の管理運営等について県と情報共有を図る必要があります。施設所管課は、指定管理者から提出される事業報告書等の書面のみで、業務の履行確認や評価を行うのではなく、直接、施設を確認するとともに指定管理者と積極的にコミュニケーションを図ることにより、問題を共有化し、必要に応じて指導、助言を行う必要があります。

令和3年9月現在 沖縄県ホームページより
指定管理者と県が行う事項(モニタリング)の前に「情報共有」・「問題共有」を行う必要があるとしていました。

千葉県※36 「指定管理者制度運用ガイドライン」(第2版)(令和2年6月)

市が求める管理運営の水準が満たされているか、また、指定管理者が選定時に市に提出した提案書や年度計画書に基づいて、指定管理業務が行われているかについて、日常的に確認を行う「モニタリング」、モニタリング結果も踏まえて、指定管理者による管理運営状況全般について、その指定管理者制度導入効果等の「評価」を行うことが必要となる。

令和3年9月現在 千葉県ホームページより

モニタリングを踏まえた「評価」の必要性について言及しています。

福岡市※46 「指定管理者制度導入施設におけるモニタリングマニュアル」Ver. 1.1(平成27年3月)

指定管理者の力を引き出し、様々な取り組みを行うためには、指定管理業務の適正化を図っていくことも重要であり、公の施設の設置者の立場から、指定管理業務の実施状況を点検し、評価を行うモニタリングを実施する必要があります。

令和3年9月現在 福岡市ホームページより

愛知県※16と「施設の設置責任者」は同様ですが、指定管理業務の適正化のため必要としていました。

イ 目的

モニタリングは、何の目的で導入するのか。第1に多かったのが、サービス水準の維持向上で4自治体、要求水準の充足が3自治体、課題発見を通しての管理運営状況の向上が2自治体でした。サービス水準の確保、サービス向上、適正な管理運営・サービスの向上等、市民サービスの向上が多くあげられています。

次いで、適切な運営の確保(大阪府※19)、適正な管理の確保(群馬県※7)となっていました。その他に課題解決(静岡市※41)や公の施設の設置者としての説明責任(千葉県※36・大田区※55)、公表による公的責任(北区※60)、コミュニケーションの促進(品川区※54)を目的に入れる自治体もありました。

横浜市※37と相模原市※39の両市は、モニタリング及び評価の目的(横浜市※37)・モニタリングの目的(相模原市※39)と主語は違いますが、両市とも「運営上の課題等の発見を通して、施設の管理運営にフィードバックすることで、施設の管理運営状況を向上させること」としています。

表一6 モニタリングの目的別自治体数

モニタリングの目的	自治体名	備考
サービス水準の維持向上	神奈川県※10・愛媛県※26・ 長崎県※28・宮崎県※31	4
要求水準（事項）の充足	新潟県※11・愛知県※16・ 札幌市※33	3
管理運営状況の向上（課題発見を通して）	横浜市※37・相模原市※39	2
サービス水準の確保（維持）	富山県※12・熊本市※47	2
指定管理者制度の運用の向上	山口県※24 注6	1
サービスの向上・適正管理・公正運営	宮城県※4	1
適切な管理の確保	群馬県※7 注7	1
適正な管理の確保と利用者サービスの向上	高知県※27	1
サービスの質の向上と安定的な提供	山梨県※13	1
サービスの向上	長野県※14	1
適正かつ確実な公共サービスの提供の確保	沖縄県※32	1
課題解決	静岡市※41	1
設置者としての説明責任	千葉市※36	1
業務の改善・公募条件管理手法等の見直し・市民サービスの向上	福岡市※46	1
公的責任	北区※60	1
サービスの向上・適切な指導調整	世田谷区※56	1
コミュニケーションの促進	品川区※54	1
サービス水準の充足の確認・改善するよう指導勧告・ 「公の施設の設置者」としての説明責任	大田区※55	1

令和3年9月現在 各自治体ホームページより

注6 山口県※24は、「制度導入の目的である①サービスの向上②経費の削減について、その達成度合いを測定し、指定管理者制度の運用の向上を図る。」としていました。

注7 群馬県※7は、サービス提供と管理能力の確認として約定の履行確認・サービスの水準（質）の確認・サービス提供の安定性（事業の継続性）の確認を上げていました。

ウ 主 体

誰がモニタリングを実施するのか、その主体は、自治体がメインです。しかし、地方自治法第 244 条の 2 第 7 項に基づき、事業報告書の提出を根拠にその範囲を日報から月報等に拡大して、指定管理者にセルフモニタリングを求める自治体があります。都道府県では 6 県ありました。その中に「自己評価」を含めている県は 2 県です。指定都市では 11 市で、そのうち自己評価は 5 市でした。

自治体側では、所管課が中心となりますが、取りまとめに総務課や企画課、行政改革担当課等がかかわっているところもありました。

第三者では、名称として第三者評価委員会、第三者的機関、モニタリング会議、選定委員会、選考委員会等があげられていました。

モニタリングの見直しを進めようとしている日野市では、「公の施設の指定管理者の指定の手続き等に関する条例」に基づき、指定管理者市民評価委員会を設置し、委員による現地視察、事業者・所管課へのヒアリング質疑応答により「市民評価委員会評価結果報告書」を毎年作成していました。

エ 対 象

モニタリングの対象(何をモニタリングするのか)ですが、自治体の多くは、事業計画書、事業報告書、業務報告等を対象としていました。公の施設の指定管理者への義務は、自治法上年度ごとの「事業報告書」の提出です(地方自治法第 244 条の 2 第 7 項)。また、自治体へは「実地調査」を義務づけています(地方自治法第 244 条の 2 第 10 項)。制度導入時に危惧されたと思われたのは、施設の管理運営を指定管理者に「おまかせ」してしまう事態ではなかったかと思います。多数の自治体でこの点について言及しています。静岡市※41 では、注意事項として「指定管理業務の履行状況の確認は、形式的に報告書の提出を求めるだけでなく、事業計画と実施状況の対比や検証を行う等、確実に実施すること！」としていました。

実際には年 1 回の「事業報告書」と「実地調査」では市民の意向や時代に合った事業等が行われているか「確認」や「把握」は難しいと思います。そこで「点検」や「監視」「監督」の必要性が意識されたのだと思います。事業の成果や実績の評価、施設運営の費用対効果など様々な視点から「モニタリング」を導入して「評価」の客観性を高める試みがなされてきたのだと思います。

実際は、施設の管理運営を細分化して、業務の遂行状況、事業の実施状況、指定管理者のその施設での経営の状況、指定管理者の本体の経営状況、市民サービスの量と質、施設が抱える課題、その課題の解決(改善)の状況、利用者の満足度、接遇等あらゆる観点からモニタリングをするようになってきています。

今回報告を頂いた相模原市※39の場合は、指定期間中のモニタリングと中長期的な視点からのモニタリングに分け、以下の10項目を対象にあげていました。

指定期間中のモニタリング

分類	視点	評価・確認事項
有効性	施設設置目標の達成	目的の達成に施設の運営が寄与しているか
	施設の活性化	効果的な事業展開、戦略注8を行っているか
	利用者サービスの向上	満足度向上の取組は十分に行われているか
適正性	管理業務の適正な実施	協定書、仕様書どおり業務が遂行されているか
	施設の安全性	施設設備の安全管理が適切に行われているか
効率性	管理の効率性の向上	管理運営業務の財務執行状況は適切か
継続性	経営の健全性	団体本体の経営状況は安定しているか

中長期的な視点からのモニタリング

分類	視点	評価・確認事項
必要性	政策目標の達成（施設）	公の施設の事業継続（施設の存続）が最適か
適正性	管理運営手法の適正性	管理手法は指定管理者制度が適当であるか
計画性	設備等の計画的修繕	更新の把握と適正な分担のもと計画的修繕

令和3年9月現在 相模原市ホームページより

注8 戦略=ブランディング戦略（施設のブランドに対して顧客のロイヤリティや共感性を最大限に高めることで、独自の価値を創造する戦略）

オ 時 期

モニタリングの実施時期、モニタリングをいつするのかについては、愛知県※16が「指定管理者制度導入施設におけるモニタリング手順書」で以下の整理をしています。

日々日常的に年間、指定期間中がモニタリングの時期となります。

表一7 愛知県※16のモニタリングの実施時期

定期モニタリング	月例報告書（苦情対応含む）・事業報告書
随時モニタリング	事故報告・立入調査
日常的なモニタリング	施設運営会議の設置・電話でのヒアリング・適宜施設訪問
補足事項	県による利用者満足度調査・収支状況・監査

令和3年9月現在 愛知県ホームページより

これらの実施に当たっては、事前に協定書に必要事項を定めるとしてあります。また、利用者満足度調査は指定管理者だけでなく、県独自のアンケート調査を実施すべきとしてあります。さらに、「出納および出納に関連する事務については、地方自治法の規定により、監査委員監査、包括外部監査等の対象にもなりますので監査対象になった場合には、所管局においても適正な監査執行に協力します。」と記載されていました。

カ 手 法

モニタリングの手法で理解しやすいのが、群馬県※7の「指定管理者制度導入施設の管理運営等に係るモニタリングガイドライン」でした。

表一八 群馬県※7のモニタリングの手法

セルフモニタリング	<ol style="list-style-type: none"> 1 管理運営業務の記録、自己評価、改善 2 危機管理対応の記録、原因分析、改善 3 施設設備等の安全管理、点検の記録、改善 4 利用者の意見要望等の把握、管理運営の改善
県によるモニタリング	<ol style="list-style-type: none"> 1 各種報告書の点検 2 実地調査 3 運営協議会 4 利用者満足度調査の点検・分析 5 管理運営状況の評価及び公表 6 業務継続能力の確認 7 労働条件評価の実施
第三者によるモニタリング	<ol style="list-style-type: none"> 1 利用者満足度調査（指定管理者が実施・県が点検） 2 第三者評価委員会による評価 3 監査委員及び外部監査人による監査

令和3年9月現在 群馬県ホームページより

札幌市※33では「指定管理者制度に関する運用ガイドライン」によると下記の表のように記載されていました。

表一九 札幌市※33のモニタリングの手法

セルフモニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・施設利用の満足度（利用者アンケート） ・市が実施する業務・財務検査項目の自己チェック ・苦情等の整理、分析 ・各業務の記録の作成等
市によるモニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・業務検査（定例・随時） ・財務検査

令和3年9月現在 札幌市ホームページより

千葉市※36では、「指定管理者制度運用ガイドライン（第2版）」で下記の表のように記載されていました。

表一10 千葉市※36のモニタリングの手法

自己モニタリング	<ul style="list-style-type: none">・日報の作成・利用者へのアンケート調査・自己評価
市によるモニタリング	<ul style="list-style-type: none">・事業報告書・事業計画書等の確認・定期的現地視察とヒアリング・直接利用者の意見の把握

令和3年9月現在 千葉市ホームページより

労働関係法令の遵守のため労働条件チェックリストを活用した労働条件確認をモニタリング時に実施するほか、社会保険労務士による労働条件審査を指定期間中に1回行うとしています。また、モニタリング時に必要に応じて指定管理者制度担当課の同行についても記載がありました。

4 先進自治体によるモニタリングの見直し

(1) 相模原市※39のモニタリングの見直し

平成21年にいち早く「指定管理者制度導入施設におけるモニタリング手順書」を作成していた相模原市※39は、令和3年5月に「指定管理者制度運用ガイドライン」第1版を作成、大幅にモニタリング制度の見直しを実施しました。

背景としては、平成30年度の指定管理者への監査がきっかけとなったが、社会経済情勢の変化や公の施設のあり方の変化があったためとしています。

相模原市※39から、本提言の分科会（ゲストスピーカーとして登壇）に対し、以下の課題があった事が報告されました。

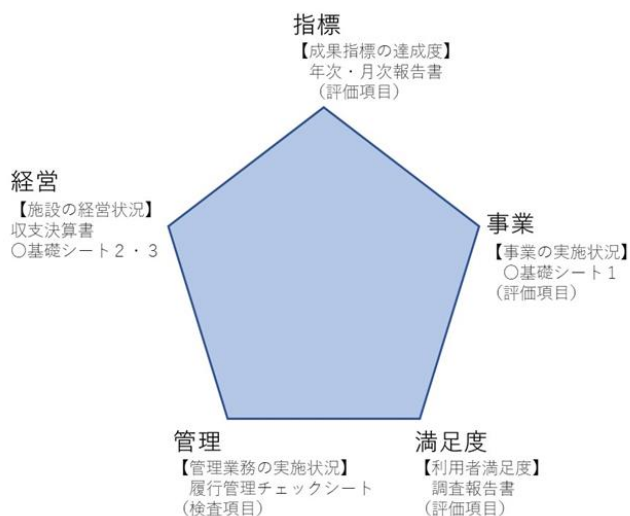
- ・職員の異動による施設管理のノウハウの蓄積と継承が難しくなっている。
- ・公募等の選考における競争性が低下している。
- ・適正な履行に対する不十分な確認（監査で指摘）があった。
- ・事業報告書では指定管理者にとって実施が当然の項目（情報セキュリティ、個人情報保護等）は記載しない傾向にあった。
- ・定量・定性的に評価すべき項目（評価項目）と、適正に履行されているか確認すれば足りる項目（検査項目）が混在している。
- ・同種施設のモニタリング結果との比較（横軸評価）が難しい。
- ・モニタリング結果が同一施設の過去のモニタリング結果（縦軸評価）との比較になっている。
- ・管理運営の長所と短所が明確化できる総合評価がない。

これらの課題に対して、庁内検討・外部有識者からの意見聴取とサウンディング型市場調査注9を実施し、下記の見直しを行いました。

- ・報告書の記載事項の標準化
- ・評価項目と検査項目の分離
- ・基礎シート1（年次・月次報告書）、基礎シート2（収支決算書）、基礎シート3（団体の決算書類）の導入
- ・履行管理チェックシートの導入
- ・モニタリングシートの導入（成果指標の達成度・事業の実施状況・利用者の満足度・管理業務の実施状況・施設の経営状況）
- ・総合評価の導入（指標・事業・満足度・管理・経営の5柱によるレーダーチャートによる評価）
- ・指定期間後の中長期的視点からのモニタリングの導入

注9 自治体が予定している事業の検討に当たって、民間事業者等から広く意見・提案を求め、市場性の有無や民間のアイデア等を把握するための調査（同市「実施要領」より）

<モニタリングシートとリーダーチャート>



評価項目は、利用者数・利用件数・利用者アンケート・利用者満足度・収支状況・指定事業の実施状況・自主事業の実施状況等で、そのうち2項目程度を指定管理者との話し合いで成果指標にしていきたいとしていました。

また、自治体から能動的に確認する検査項目として年次計画の進捗状況、管理業務の実施状況、人員配置、会計・経理等があげられていました。

このことにより、適正なパートナーシップの構築（信頼関係の構築）、モニタリングによる課題発見と施設運営へのフィードバックによりサービスの向上へと結びつけました。なお、この見直しの前から選考委員会の第三者的機関と市と指定管理者の三者の意見交換がなされていましたが、その蓄積も大きいと思います。

相模原市※39のモニタリングの見直しの成果は、

1 評価項目と検査項目の明確化

2 公の施設の管理運営状況の「見える化」

3 総合評価の自動判定

4 モニタリングとPDCAサイクルの連動による短期課題だけでなく中長期の課題も見据えることができるようにした点

4は国で言う「総合評価方式（事業の見直し）」に当たると思います。

このことにより、評価が「担当者の勤によらない評価」になった。また、成果指標が社会の変化に合わせて指定管理者と話し合いながら変更できることになり、さらに評価項目は、指定管理者が積極的に評価してほしい事項（アピールポイント）が中心となったと思います。

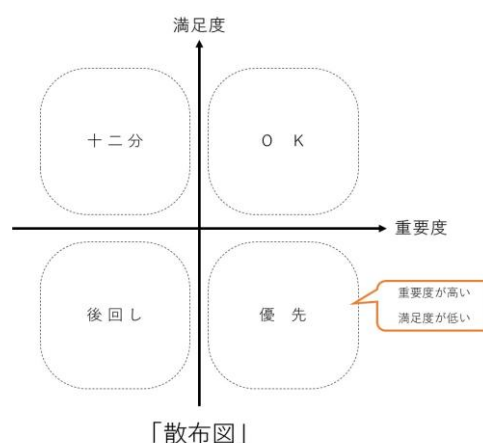
(2) 東京都北区※60の全庁組織による取り組み

平成18年4月に「指定管理者制度ガイドライン」を制定した北区※60は、平成31年4月にそれを改定し、さらに別途「指定管理者モニタリング実施基準」(令和3年5月)を定めています。全庁組織として「経営改革本部」にアドバイザーの外部有識者を含む「指定管理者モニタリング・評価委員会」を設け、統一的な基準によるモニタリング・評価の実現を目指したものです。委員会には、区民スポーツ施設・福祉施設・まちづくり施設・教育子ども施設の4つの「部会」と「作業グループ」を設置しました。また、本部とは別に外部有識者による履行確認調査として公認会計士による会計処理の確認、社会保険労務士による労働環境の確認を実施するとしています。各部会はモニタリングレポートを作成し委員会に報告、委員会はモニタリング報告として毎年本部に報告するとともに区は公表するとしています。

特に、利用者満足度調査では10から12項目の質問を重要度と満足度を4段階に分け、全体との比較と施設ごとのクロス分析で図にし、その施設の優先課題の抽出を試みました。また、指定管理者には関係書類のほかにアピールシートの記入を依頼し、評価にあたっては「チェックシート」により評価項目を明確化しました。

その成果である「令和2年度指定管理者モニタリング報告」を見ると「モニタリングレポート」による総合評価と「利用者満足度調査」が施設ごとに調査するだけでなく施設の利用者をさらに分類し、満足度調査を行い、グループごとに「散布図」を作成し課題の発見と改善方策を模索していました。

北区※60の取り組みの成果は、モニタリングを統一基準で全庁あげての本部体制で取り組み経営改革に結びつけた点にあると思います。また、区民の目線で、公表と施設の優先課題を「見える化」した点にあると思います。



5 指定管理者から見たモニタリング

モニタリングが、事業報告書・実地調査のみを対象とするモニタリングから全庁を巻き込んだ「経営改革本部」によるモニタリングまであることがわかりました。自治体に対して指定管理者が感じる温度差はこの辺から来るのかもしれませんが。

また、指定管理者制度が導入されてから18年が経過しましたが、指定管理者制度導入当初の多数団体の応募から現行1・2団体の応募しかないとの指摘は、横浜市※37からも分科会で発言がなされました。さらに、熊本市議会（令和3年第2回定例会予算決算委員会（6月23日））でも「一、公募に対して1者しか応募がないケースや指定管理者の固定化が見受けられるので、仕様書の見直しなど複数応募につながる取組を求めたい。一、指定管理者の管理運営評価に当たっては、公共施設としての設置目的に沿った事業やサービスが行われているか、適切に評価してもらいたい。また、他の施設の評価結果の取組事例を参考に、さらなる市民サービスの向上に取組んでもらいたい。」との意見要望が出されました。先進自治体では、制度の「課題」として危機的に捉えられているところもあり、自治体によって評価・モニタリングへの眼差しに大きな違いがあるのかもしれませんが。なお、応募団体が少なくなっている問題や適正評価の問題は、仕様書や指定管理料の見直しだけでなく、自治体の「モニタリング」の実態や「評価」への姿勢など自治体からの公表情報についても指定管理者は注視し、敏感に反応しています。

【評価とモニタリング】

定義での「確認」と「監視」と「評価」ですが、相模原市※39の検査項目と評価項目の分類から「確認」「監視」「評価」の問題は、点検と評価どちらかに整理できそうだと考えました。多くの自治体で使用されている「確認」は、結果までを含めた点検行為と考えると整理できそうです。どんな行為かで分けると、

モニタリング	管理運営の水準を点検する行為
評価	管理運営の成果を判定する行為

また、仕組みから見ると

モニタリング	管理運営の水準を点検し改善する仕組み
評価	管理運営の成果を判定し選定する仕組み

とあえて単純化すると言えるのではないのでしょうか。

自治体によっては、「点検」を設備等の「法定点検」等から混同を避ける意味で使用を控えたとも考えられますが、モニタリングを「点検」と考えると安全や法令遵守や目標達成や効率運営など、強く確認していると表現できるのではないのでしょうか。たしかに行政としては指導が念頭にあるので監視となりますが、「監視」だと指定管理者としては見張られている感を強く受けてしまいます。指定管理者から見ると「確認→把握→点検→監視」の順に自由度が低くなっているように思えます。

指定管理者にとってのモニタリングとは、モニタリングと評価は違うとは考えていますが、モニタリングは最終的には評価につながるもので重要なことであると認識しています。

また、指定管理者の意見等の反映もなく、一方的に評価されるのは受け入れがたいので、セルフモニタリングなどで努力した点や苦勞・工夫した点をアピールできる仕組みが必要であり、モニタリングをそのような場として活用できるのではないかと考えます。

また、首長の指定期間中の交代やそれに伴う自治体の方針や理念の変更などがあつた場合は、施設の運営にも少なからず影響することがあります。その際、モニタリングでの会議が最適な話し合いの場となることもあります。

自治体に一つしかない施設のモニタリングの問題では、比べるものがないためその施設の前年との比較のみで評価されるきらいがあります。また、同じ自治体内でも別の所管課になる施設ごとに評価方法が異なる問題があります。特に、複合施設でのモニタリングでは、一部の施設の評価が足を引っ張り総合評価に影響が出ることもあります。

実際、多くの指定管理者は、同質の施設を複数管理しているケースがあり、スポーツの分野では全国に150カ所以上の施設を1指定管理者が、図書館の分野では全国に約400カ所の施設を1指定管理者が管理運営しているという実態もあります。また、美術館でも博物館等でも同様です。公表が前提ですが統一基準のモニタリングがあれば、担当者は他の自治体の施設との比較、検証することができます。

また、仕様書や要求水準書だけの項目で「出来ている、出来ていない」のチェックだけだと基本は「減点主義」による評価となりがちで、これに、苦情件数がマイナス評価といった形での項目が加わるとモチベーションが上がらない典型となります。

指定管理者のノウハウを生かすためにもコミュニケーションを密にして他の自治体の施設の状況や評価を共有した上で、統一基準のモニタリングを入れることができれば評価者の基準となり視野も広がり、より良い施設運営のつながると思います。

【信頼性の向上】

愛知県※16の「指定管理者制度導入施設におけるモニタリング手順書」では、「モニタリングに当たっては、申請時に示された事業計画書に基づき、モニタリング項目、評価基準を設定する必要がありますが、その際には、県が求める管理水準を明確にし、指定管理者の意欲向上につながるよう、両者が十分協議して納得の得られる目標数値を設定することが望ましい。」としていました。

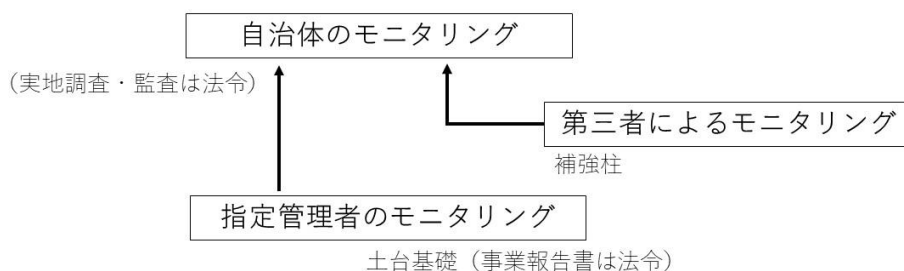
また、相模原市※39では、「モニタリングの実施・結果の公表自体、あるいは、その結果を指定管理料や次期選定等に反映することを主たる目的としてはならない。」としていました。

さらに、相模原市※39では、モニタリングシートにより難度を明確にして「こうしたらAランク」「こうできたらもう1ランク上」と担当者のスキルに頼らないチェックで総合評価を自動判定しています。担当者の「勘」に頼らない評価により客観性を担保しようと試みています。

【モニタリングの主体】

主体は、自治体によるモニタリングが主流になると思います。指定管理者によるセルフモニタリングは、手法を見ると事前の資料作成や利用者のアンケート、自己点検など自治体のモニタリングの基礎を作るものと考えられます。また、第三者のモニタリングは自治体のモニタリングを補強する関係にあると思います。

仕組みから考えると役割は下記のようになります。あくまで骨組み概念図です。



モニタリングの土台基礎と考えるセルフモニタリングですが、自治体を実施する検査項目の事前シートによるチェックを取り入れている自治体もあります。「それってセルフなの？」という議論も出ました。結論から言うと自団体の業務内容の再確認の意味でも従事者のレベルアップにもつながると考えました。セルフモニタリングは、自主点検（執行確認）型、形式不定型、項目指定型、形式項目指定型（チェックシート）に分類することができます。指定管理者からすると「自主点検→形式不定→項目指定→チェックシート」の順で自由度が段々低くなるように感じます。

また、相模原市^{※39}では、モニタリングを構造的にとらえてセルフモニタリングを一次、自治体のモニタリングを二次、指定管理者選考委員会のモニタリングを三次としていました。

指定管理者、自治体、施設利用者を含む第三者機関がそれぞれ主体で三者のネットワークで課題を発見し改善していくとの考えもあります。また、第三者機関をモニタリングの機能に加え、指定管理者と自治体に対して「中立」の立場から判断する機能を持たせるといった考えもあります。

【コミュニケーションツール】

福岡市^{※46}の「指定管理者制度導入施設におけるモニタリングマニュアル」の「はじめに」のところで「指定管理者制度は、行政が示した仕様に沿って民間の団体等がサービスを提供する委託業務のような一方的なものではなく、双方向のコミュニケーションを通じて、指定管理者のノウハウや経営資源を最適な形で組み合わせ、指定管理者の力を引き出すことで市民サービスの向上を図るものです。」と謳っています。

また、他の自治体では、モニタリングのなかに連絡会議や連絡調整会議や運営会議や運営協議会を設置し、意見交換の場を設けています。実際に県と市が同じ敷地内にあり、1団体が指定管理者となっている大規模施設では、月2回、県2所管課、市2所管課、指定管理者の5者による、毎回2時間かかる会議を実施しているところもあります。

尾張旭市では、「指定管理者モニタリングの手引き」（平成22年3月）を作成し、注意事

項として「市は、日常的に施設を確認し、指定管理者と密にコミュニケーションをとるなど、現場感覚を持った確認、評価を行うこと。」を記載し、四半期ごとの「コミュニケーション会議」の定期実施を明記しています。

モニタリングが、コミュニケーションツールとしての「機能」を十二分に果たすことが重要なポイントになると思います。

【改善・課題解決】

評価を年度末や指定管理期間が終了してから仮に「出来ていない」と評価されても、市民にとってはその間はサービスの低下をきたしていることとなります。途中で自治体がモニタリングのなかで問題を指摘して改善や課題を解決し、市民サービスの維持向上を図った方が健全です。当然指定管理者が管理運営期間中に気づき改善策を提案し話し合いの結果、解決に向けての試みにもつながります。有識者や利用者など市民感覚、市民目線での第三者機関の指摘もその中に含まれると思います。

大阪市※42では、「施設の有効利用や市民サービスの向上、施設の設置目的の達成を図るため、指定管理者と協力し、利用者の満足度や意見を把握するとともに、実際の管理運営によって把握した課題や、指定管理者から提案された意見などについて、翌年の施設の管理運営目標や次回の募集条件、将来的な目標（成果指標）等に反映させるなど必要な取組みを行い、これらを通じた施設のマネジメントサイクルを管理していく必要がある。」としていました。

【事務量の軽減】

モニタリングの手法ですが、モニタリングの目的によって手法を選択できるのではないかと考えました。また、目的によって点検項目を絞ることも可能ではないかと考えます。結果、モニタリングの事務量を減らすことにもなります。ただ部分的に細部にわたるモニタリングの項目がある場合がありますが、その自治体のかつての経験や事故防止等が背景にあることもありますので、その点については理解が必要です。

大田区※55では、通常時のモニタリングと総合的モニタリングに分け、総合的モニタリングは指定期間中 1 回として他は通常時モニタリングの実施で双方の事務量を軽減しています。また、相模原市※39は、検査項目について「適正に実施して当然の事項のため、報告書類への記載は必要事項のみで充足されることから、指定管理者に必要以上の報告を求めるのではなく、あらかじめ定めたルールのもと、市が履行状況をより能動的に検査することが望ましい。」としていました。

6 提言のまとめ

モニタリングをテーマに自治体の実施状況や考え方、見直しなどの動きを見てきましたが、評価基軸の最も定量性の高い施設利用者数や施設使用料がコロナ禍で減少し、評価基軸として比重が軽くなってきています。各自治体では、客観性や合理性の向上を図るため、外部委員の参画や全庁組織による「モニタリング」制度の構築、モニタリングの課題を整理してのガイドライン再構築などの動きが多く見られるようになってきました。

そこでは、全庁的に出来るだけ統一基準でのモニタリングの運用を目指し、所管課や担当者の「勘」に頼らないモニタリングシートや評価シートの導入が進められています。また、市民への公表や説明責任の向上のため、施設の課題の「見える化」が取り組まれています。その一例が、相模原市※39 のレーダーチャートであり、北区※60 の利用者満足度調査における満足度と重要度をクロスした「散布図」であります。また、指定管理者のセルフモニタリングと自治体のモニタリングのコメントと段階評価結果の双方を公表している自治体も見られました。市民や他の指定管理者からも詳細な主張と課題への双方の理解が見られるようになっていきます。さらに、モニタリングがマネジメントサイクルとの連動により短期的視点だけでなく中長期的視点を持つことにより運用の見直しや条例の改正、施設の管理手法の見直し、強いては施設の廃止まで見渡せることになります。

まさにモニタリングは、公の施設の刷新だけでなく、その自治体総体を巻き込んだ行政改革の一手法にもなりえます。

1 モニタリングが履行確認にとどまらず、仕組み、システムとして機能するようにPDCAサイクルとの連動と評価システムとの関連を明確化して、日常的に施設を取り巻く状況や管理運用状況を点検・改善できる仕組みとして定義し、モニタリングを運用してはどうでしょうか。

そのことにより短期的課題だけでなく、中長期的な課題が展望できます。

2 モニタリングは、指定管理者にとっても重要で情報の収集や自主点検の徹底のため必要であります。また、指定管理者も自治体もコミュニケーションツールとして活用し、同じ認識のもと即座に改善に繋げていくシステムとしていく必要があります。

さらに、モニタリングを指定管理者・自治体・第三者機関の意見交換の場として積極的な改善提案や課題発見、課題解決の場にしていける必要があります。

3 指定管理者においてもセルフモニタリングは大変重要で、自治体からの仕様書や自らの提案書の実現度合いだけでなく、時代の要請や市民のニーズにあっているかのモニタリングをしていかなければなりません。

また、自治体も「モニタリング」は指定管理者が管理運営している状態の確認、点検していただくだけでなく、「公の施設」がその設置目的や市民のニーズにあっているのかという点についても指定管理者とともにモニタリングする必要があると考えます。

本文中で参照した各自治体のガイドライン等

都道府県

番号	自治体名	ガイドライン等の名称	掲載ページ
※1	北海道	市民活動促進センター指定管理者公募要項 (令和元年10月)	7
※2	青森県	青森県量子科学センター指定管理者公募要項 (令和3年6月)	7
※3	岩手県	公の施設に係る指定管理者制度導入のガイドライン (平成24年9月改正)	7
※4	宮城県	指定管理者制度導入施設のモニタリング・評価に関する指針 (平成27年5月改正)	3. 6. 7. 13. 15
※5	福島県	指定管理者による公の施設の管理運営状況について (令和3年3月)	7
※6	栃木県	公の施設に係る指定管理者の指定の手続き等に関する要綱 公募要領 (2021年7月)	7
※7	群馬県	指定管理者制度導入施設の管理運営状況等に係るモニタリングガイドライン (平成30年4月改訂)	3. 7. 14. 15. 18
※8	埼玉県	平和資料館の管理に関する基本協定書(案) (2021年3月)	7
※9	千葉県	指定管理者制度導入・運用に係るガイドライン(改訂版) (令和3年4月)	7
※10	神奈川県	指定管理者制度の運用に関する指針 (令和3年3月一部改正)	6. 7. 15
※11	新潟県	指定管理者制度の運用ガイドライン (令和3年3月改定)	7. 11. 15
※12	富山県	指定管理者制度の運用に関するガイドライン (令和3年7月改正)	7. 12. 15
※13	山梨県	指定管理施設の運営評価(モニタリング)について (令和元年年度事業分)(令和3年6月)	3. 7. 15
※14	長野県	指定管理者制度導入施設におけるモニタリング要領 (令和2年5月改正)	3. 7. 15
※15	静岡県	指定管理者制度の手引 (令和3年3月改訂)	7
※16	愛知県	指定管理者制度導入施設におけるモニタリング手順書 (2021年4月)	3. 7. 13. 15. 14 . 17. 24
※17	三重県	指定管理者制度に関する取扱要綱 (平成28年3月)	7
※18	滋賀県	県立施設の指定管理者制度運用ガイドライン (2019年3月改正版)	3. 7

※19	大阪府	指定管理者制度の導入及び運用について（基本的な考え方） （令和3年6月）	6.7.14
※20	兵庫県	指定管理者制度導入施設の管理運営の評価に係るガイドライン（平成19年3月）	6.7
※21	奈良県	指定管理者導入施設の管理運営等に係る評価調書 （令和2年3月）	7
※22	和歌山県	指定管理者制度に関する和歌山県指針 （令和2年1月改定）	6.7
※23	島根県	指定管理業務に係る評価制度の概要 （令和2年9月）	6.7
※24	山口県	指定管理者制度ガイドライン （平成28年3月）	7.15
※25	徳島県	管理運営業務要求水準書（西部防災館） （令和2年7月）	7
※26	愛媛県	指定管理者制度導入及び運用に係るガイドライン （平成30年4月改正）	7.15
※27	高知県	指定管理者による適正な管理運営の確保に関する基本方針（平成27年12月）	6.7.15
※28	長崎県	指定管理者制度の運用に関するガイドライン （令和3年4月改訂）	7.15
※29	熊本県	公の施設の指定管理者制度に係る運用指針 （平成31年3月一部改正）	7
※30	大分県	指定管理者制度運用ガイドライン （令和3年2月改定版）	4.7
※31	宮崎県	指定管理者による管理運営に係るモニタリング実施要領 （平成18年12月）	3.4.7.15
※32	沖縄県	指定管理者制度導入施設に係るモニタリングマニュアル （平成31年3月） 公の施設の指定管理者制度に関する運用方針 （平成29年3月）	3.4.7.13.15

指定都市

番号	自治体名	ガイドライン等の名称	掲載ページ
※33	札幌市	指定管理者制度に関する運用ガイドライン (令和2年6月改正)	7. 15. 18
※34	仙台市	体育館、グラウンド指定管理者募集要項(秋保/長袋・馬場) (2021年8月)	7
※35	さいたま市	指定管理者事務処理マニュアル (令和2年3月改訂版)	7
※36	千葉市	指定管理者制度運用ガイドライン(第2版) (令和2年6月)	6. 7. 14. 15. 19
※37	横浜市	指定管理者制度運用ガイドライン【第14版】 (令和2年10月)	4. 7. 11. 14. 15. 23
※38	川崎市	子ども夢パーク指定管理者募集要項 (2020年9月)	7
※39	相模原市	指定管理者制度運用ガイドライン【第1版】 (令和3年5月)	3. 6. 7. 11. 14. 15. 17. 20. 21. 23. 24. 25. 26. 27
※40	新潟市	公の施設に係る指定管理者制度に関する指針 (平成30年4月)	7
※41	静岡市	静岡市指定管理者制度の手引【本編】 (令和3年4月)	7. 14. 15. 16
※42	大阪市	指定管理者制度の運用に係るガイドライン (令和3年4月)	3. 6. 7. 26
※43	堺市	指定管理者制度活用のためのガイドライン (令和3年4月改訂)	7
※44	神戸市	公の施設の指定管理者制度運用マニュアル (令和2年1月改定)	7
※45	北九州市	指定管理者評価マニュアル (令和2年6月改訂)	7
※46	福岡市	指定管理者制度導入施設におけるモニタリングマニュアル Ver. 1.1 (平成27年3月)	3. 5. 7. 14. 15. 25
※47	熊本市	指定管理者制度運用マニュアル (令和3年4月改訂)	5. 7. 15

東京都特別区

番号	自治体名	ガイドライン等の名称	掲載ページ
※48	千代田区	指定管理者施設に関するモニタリングについて (令和3年6月)	3.7
※49	港区	指定管理者制度運用指針 (平成31年1月改正)	5.7
※50	新宿区	指定管理者の管理業務に係る事業評価報告書 (令和2年10月)	7
※51	文京区	指定管理者評価マニュアル 第11版 (令和3年6月改定)	7
※52	墨田区	指定管理者制度ガイドライン (令和3年5月改定)	7
※53	江東区	産業会館指定管理者募集要項 (2021年6月)	7
※54	品川区	指定管理者制度活用に係る基本方針 (令和3年3月改定)	7.14.15
※55	大田区	令和元年度指定管理者モニタリング結果 (令和2年12月)	3.5.7.14.15. 26
※56	世田谷区	指定管理者制度運用に係るガイドライン【第3版】 (令和3年3月)	7.15
※57	中野区	指定管理者施設における労働環境調査結果について (2021年1月)	7
※58	杉並区	モニタリングのガイドライン (平成27年1月)	3.7
※59	豊島区	中池袋公園指定管理者募集要項 (平成30年9月)	7
※60	北区	指定管理者モニタリング実施基準 (令和3年5月)	3.5.7.14.15. 22
※61	板橋区	指定管理者制度導入施設のモニタリング・評価に関する基本方針 (平成31年4月)	3.7
※62	練馬区	指定管理者制度の適用に係る基本方針〈改訂版〉 (令和3年4月)	3.6.7
※63	足立区	指定管理者制度に関する基本的な考え方について (平成30年4月)	6.7

今回の提言作成のために開催した分科会

第1回	分科会	令和3年6月7日	参加8団体	(15名)
第2回	分科会	令和3年6月23日	参加12団体	(21名)
第3回	分科会	令和3年7月14日	参加8団体	(14名)
第4回	分科会	令和3年8月4日	参加8団体	(17名)

コロナ禍でのリモート開催となりました。第2回の分科会は、ゲストスピーカーとして相模原市の担当者にリモート参加を頂き、他の自治体の参加をもとめて公開としました。

<令和3年度提言 作成協力団体>

◆合同会社 苦楽行社 代表 江口由紀夫 (元足立区職員)

一般社団法人指定管理者協会会員一覧

【 正会員 】 23 団体

アクティオ株式会社	サントリーパブリシティサービス株式会社
穴吹エンタープライズ株式会社	静岡ビル保善株式会社
イージス・グループ有限責任事業組合	シンコースポーツ株式会社
株式会社NHKアート	株式会社第一ビルサービス
大阪ガスビジネスクリエイト株式会社	日本管財株式会社
おきなわスポーツイノベーション協会株式会社	野里電気工業株式会社
株式会社オリエントタルコンサルタンツ	株式会社パブリックビジネスジャパン
鹿島建物総合管理株式会社	株式会社ピーアンドピー
かたばみ興業株式会社	株式会社日比谷花壇
株式会社協栄	株式会社ベッセルテクノサービス
コニックス株式会社	ヤオキン商事株式会社
株式会社サンアメニティ	

【 準会員 】 5 団体

株式会社キャンパスクリエイト	パシフィックエンジニアリング株式会社
特定非営利活動法人東京都港区中小企業経営支援協会	和光産業株式会社
三洋装備株式会社	

【 賛助会員 】 23 団体

株式会社アート&コミュニティ	東急ファシリティサービス株式会社
アシックススポーツファシリティーズ株式会社	株式会社東京舞台照明
株式会社アステム	株式会社東進ビルシステム
株式会社アド・ライブ	トーシンファシリティーズ株式会社
大林新星和不動産株式会社	株式会社特別警備保障
株式会社小田急ビルサービス	株式会社トヨタエンタプライズ
株式会社共立	株式会社トラステック
株式会社サンワックス	長谷川体育施設株式会社
株式会社ソリマチ技研	ミズノスポーツサービス株式会社
大成有楽不動産株式会社	ミディ総合管理株式会社
大和情報サービス株式会社	一般財団法人日本玩具文化財団
テルウェル東日本株式会社	

〔問い合わせ先〕

一般社団法人 指定管理者協会

〒106-0047

東京都港区南麻布1-6-30 (株)日比谷花壇本社ビル内9階

電話：(03) 5444-8764

ファックス：(03) 6730-9587

ホームページ：<http://www.shiteikanri.org/>